CANADA

The Commissioner of the Environment and Sustainable Development

Moving Up the Learning Curve

The Second Generation of Sustainable Development Strategies

December 1999

To obtain copies of this publication, please contact the:

Office of the Auditor General of Canada
240 Sparks Street, Stop 10-1
Ottawa, Ontario
K1A 0G6

Telephone: (613) 952–0213, ext. 5000
Fax: (613) 954–0696

This document is also available on the Internet at www.oag–bvg.gc.ca

© Minister of Public Works and Government Services Canada 1999
Cat. No. FA3–26/1999
ISBN 0–662–64585–5

EcoLogo[M] Paper / Papier Éco–Logo[M]

102-06924/

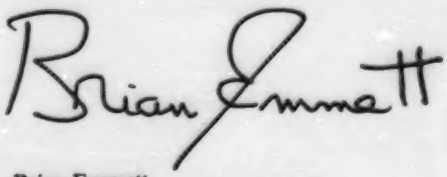
Foreword

In 1995, legislation was enacted to help strengthen the federal government's performance in protecting the environment and promoting sustainable development. This legislation established my position and required ministers to prepare sustainable development strategies for their departments and table them in the House of Commons. Monitoring and reporting on federal progress toward sustainable development is a key part of my mandate.

I believe that as the largest single enterprise in the country, the federal government can make a significant difference in Canada's prospects for sustainable development. It shares responsibility for the legal framework that affects the way we use the environment. The services and programs it provides contribute to the social, economic and environmental well-being of Canadians. Finally, as Canada's largest single employer, landlord and purchaser, the federal government can show leadership by managing its day-to-day operations in a sustainable manner.

In my view, sustainable development strategies are crucial to advance the federal government's sustainable development agenda. The first round of strategies, released in 1997, was an important first step. Departments are now preparing their second strategies and will present them to the House of Commons by December 2000.

The challenge for departments is to "move up the learning curve". Here is my perspective on how they can do that.



Brian Emmett
Commissioner of the Environment
and Sustainable Development

TO THE READER:

I welcome your comments and suggestions on this publication and other issues related to the environment and sustainable development. I can be reached at:

Brian Emmett
The Commissioner of the Environment and Sustainable Development

240 Sparks Street
Ottawa, Ontario
K1A 0G6

or by e–mail at:

green–report@oag–bvg.gc.ca

Moving Up the Learning Curve

The Second Generation of Sustainable Development Strategies

Table of Contents

		Page
Main Points		5
Introduction		7
	The sustainable development challenge	7
	Focus of this document	9
Moving Up the Learning Curve		9
Strengthening Management Practices		10
Starting on the Right Foot: Assessing the First Sustainable Development Strategy		11
Taking the Next Step: Strengthening the Planning Process		12
Turning Talk Into Action: Supporting Implementation		13
Providing a "Government of Canada" Perspective		14
Conclusion		15
Exhibits		
1	Sustainable Development Strategies – Key Milestones	8
2	The Commissioner's Initial Review of Departmental Sustainable Development Strategies, 1998	9
3	Corporate Reports Improved as Organizations Moved Up the Learning Curve	10
4	A Management System Approach	11
5	Strategies as a Learning Process	12
6	International Experience with Sustainable Development Strategies	12
7	The Commissioner's Review of Sustainable Development Strategy Consultations, 1999	13
8	The Commissioner's Review of Sustainable Development Strategy Implementation, 1999	14
Appendices		
A	Organizations Required by Legislation to Prepare a Sustainable Development Strategy	16
	Organizations that Voluntarily Tabled a Sustainable Development Strategy	16
B	How to Access the First Sustainable Development Strategies	17

Moving Up the Learning Curve

The Second Generation of Sustainable Development Strategies

Main Points

1. Departments and agencies of the federal government are now beginning to prepare their second sustainable development strategies for presentation to the House of Commons by December 2000. The initial strategies, released in 1997, were an important first step. Now the challenge for departments is to "move up the learning curve" and incorporate the lessons they learned in developing and implementing their first strategies.

2. This document sets out my expectations for the second round of sustainable development strategies. I will be looking for a significant improvement in quality in that round. In particular, I expect departments to focus their efforts in three areas:

- **Assessing** their first strategies — determining what the first strategy has achieved, what has changed, and what needs to be done differently — and making those assessments available in the consultations leading to the second strategies.
- Strengthening the **planning** of strategies — drawing clear links between the departments' activities, the significant impacts of those activities and priorities for action.
- Accelerating the development of the **management systems** needed to turn the strategies from talk into action.

In each of these areas, the support, involvement and commitment of senior management will be critical to move the organization up the learning curve.

3. Responsibilities for the environment and sustainable development are shared across government. Recognizing this, the government has chosen a decentralized approach to advance its sustainable development agenda, with each minister accountable for progress under his or her mandate.

4. However, many of the participants in the first round of strategy preparation stressed the importance of developing a "Government of Canada" perspective on sustainable development. Departments could then work together within a coherent, common framework of sustainable development objectives.

5. In previous reports, I have stated that some of the most pressing issues facing governments today cut across departmental mandates and political jurisdictions. Effective co-ordination across these mandates and jurisdictions is essential for meeting Canada's sustainable development objectives. I expect to see departments working together in areas of shared responsibility.

Background

6. As the country's largest single enterprise, the federal government can make a significant difference in Canada's prospects for sustainable development. It shares responsibility for the legal framework that affects the way we use the environment. The services and programs it provides contribute to the social, economic and environmental well-being of Canadians. And as Canada's largest single employer, landlord and purchaser, the federal government can show leadership by managing its day-to-day operations in a sustainable manner.

7. Legislation was enacted in 1995 to help strengthen the federal government's performance in protecting the environment and promoting sustainable development. Ministers were required to have sustainable development strategies prepared for their departments and tabled in the House of Commons. The legislation defined these strategies as the departments' objectives and plans of action to further sustainable development.

8. The strategies released in 1997 provided for the first time a picture of how 28 departments viewed sustainable development and how each proposed to advance it. In my 1998 and 1999 Reports to the House of Commons, I commented on the strengths and weaknesses of these strategies. Some highlights of these comments are included in this document.

Introduction

The sustainable development challenge

9. As early as 1915, the Canadian Commission of Conservation recognized the challenge of sustainable development. It said, "We are prosperous now, but we must not forget that it is just as important that our descendants should be prosperous in their turn. Each generation is entitled to the interest on the natural capital, but the principal should be handed on unimpaired." Today we talk about "meeting the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs."

10. During the 1980s, Canada was one of the first countries to embrace sustainable development as a public policy goal. Other countries soon followed. In 1992, representatives from 178 nations met at the Earth Summit in Rio de Janeiro to develop a plan for dealing with environment and sustainable development issues then and into the 21st century. They endorsed a plan of action — *Agenda 21* — and recommended that all countries produce strategies for sustainable development.

11. Five years later, nations met again at a special session of the United Nations General Assembly, to assess their progress and to set priorities for the future. As I reported in 1998, they concluded that they had made some progress. Globally, population growth was slowing, food production was rising, the majority of people were living longer and healthier lives, and environmental quality in some regions was improving.

12. But they were also deeply concerned that trends overall had worsened, despite a proliferation of national and regional sustainable development strategies, conservation strategies and environmental action plans. They cited rising levels of greenhouse gas emissions, toxic pollution and solid waste; overuse of renewable resources, in particular water, forests, topsoil and fisheries; and the growing gap between rich and poor.

13. The global community is committed to improving its performance. Nations have said that by 2002 — ten years after the Earth Summit — they will show greater measurable progress toward sustainable development. Canada was one of those nations.

Canada was one of the first countries to embrace sustainable development as a public policy goal.

14. The Canadian approach to sustainable development. Since 1994, the federal government has focussed on getting its own house in order in its policies, programs and operations. Parliament passed legislation in 1995 to help strengthen the federal government's performance in protecting the environment and promoting sustainable development.

15. Amendments to the *Auditor General Act* required ministers to have their departments prepare sustainable development strategies. Recognizing that responsibilities for the environment and sustainable development are shared across government, each minister is accountable for progress under his or her mandate.

16. The sustainable development strategies were intended to help departments broaden their perspective on what they do and how they do it — to take environmental, economic and social considerations into account more systematically in their policies, programs and operations. The intent was to help turn sustainable development from talk into action. Sustainable development strategies also provide the benchmarks against which departments can measure their progress.

Sustainable development strategies are intended to turn talk into action.

17. To prepare the first round of strategies, departments used *A Guide to Green Government*. The Guide provided initial objectives for sustainable development and a common approach to preparing the strategies. Exhibit 1 presents some key milestones.

Progress toward sustainable development requires step-by-step effort.

18. By December 1997, 28 departments and agencies had prepared their first sustainable development strategies and tabled them in the House of Commons. Those strategies provide a picture of how each government department viewed sustainable development and how each intended to promote it. Since then, departments have focussed on implementing their strategies and reporting their progress.

19. When it launched the strategy process, the federal government recognized that sustainable development was not a fixed state that could be achieved with a one-time effort. Rather, progress would be step by step — through planning, action, learning and improvement.

20. Consistent with this approach of continual improvement, departments are required to update their strategies at least every three years. The first update is due by December 2000. Departments are thinking now about how they will approach the update.

Exhibit 1

Sustainable Development Strategies – Key Milestones

October 1994	In response to recommendations from the Standing Committee on Environment and Sustainable Development, the government proposed amendments to the *Auditor General Act* to establish the position of Commissioner of the Environment and Sustainable Development and require ministers to prepare sustainable development strategies for their departments.
June 1995	The government released *A Guide to Green Government* to assist departments in their preparation of sustainable development strategies.
December 1995	Amendments to the *Auditor General Act* received royal assent.
June 1996	The Commissioner of the Environment and Sustainable Development was appointed.
March 1997	The Commissioner issued his first annual Report to the House of Commons.
By December 1997	Twenty-eight departments and agencies had prepared their first sustainable development strategies and ministers tabled them in the House of Commons.
May 1998	The Commissioner's second Report provided an initial assessment of the strategies (see Exhibit 2).
October 1998	Departments presented their first annual progress reports to Parliament.
March 1999	In response to recommendations in the Commissioner's 1998 report, departments presented revised strategy targets to the House of Commons.
May 1999	The Commissioner's third Report included an assessment of the consultation processes departments used to prepare their first strategies (see Exhibit 7) and of strategy implementation (see Exhibit 8).
October 1999	Departments presented their second annual progress reports to Parliament.
December 1999	The Commissioner released this document, setting out expectations for the next round of sustainable development strategies.
May 2000	The Commissioner's fourth Report will include an assessment of strategy implementation.
October 2000	Departments will present their third annual progress reports to Parliament.
December 2000	Second sustainable development strategies are due to be tabled in the House of Commons.
May 2001	The Commissioner's fifth Report will include an initial assessment of the second strategies.

Focus of this document

21. This document sets out my expectations for the next round of sustainable development strategies. It reflects my observations in the three Reports I have presented to the House of Commons. It also draws on discussions with federal departments and with organizations outside the federal government. I have also benefited from the comments of my Panel of Advisors.

22. I believe that as the largest single enterprise in the country, the federal government can make a significant difference in Canada's prospects for sustainable development. It shares responsibility for the legal framework that affects the way we use the environment. The services and programs it provides contribute to the social, economic and environmental well-being of Canadians. And as Canada's largest single employer, landlord and purchaser, the federal government can show leadership by managing its day-to-day operations in a sustainable manner.

23. I view the strategies as crucial to advancing the federal government's sustainable development agenda. The first round of strategies was an important step. The challenge for departments in the second round is to "move up the learning curve". This document gives my perspective on how they can do that.

Moving Up the Learning Curve

24. The first round of sustainable development strategies gave us a picture of how each department views sustainable development and how each plans to promote it. Preparing their strategies made departments — and also their clients and stakeholders — more aware of sustainable development issues.

25. However, our first review revealed weaknesses in the strategies (see Exhibit 2). Two of these are fundamental:

- Almost all departments failed to set clear targets that they, parliamentarians

The federal government can make a significant difference in Canada's prospects for sustainable development.

Exhibit 2

The Commissioner's Initial Review of Departmental Sustainable Development Strategies, 1998

In our first review of the departmental sustainable development strategies, we found that most departments prepared a strategy consistent with the majority of the basic requirements [set out in *A Guide to Green Government*]. For the first time, therefore, we have a picture of how each government department currently views sustainable development and of the actions each one intends to take to promote it. Moreover, strategy preparation has increased awareness of sustainable development issues within those departments.

However, our review of the strategies revealed a number of weaknesses, two of them fundamental.

- Almost all departments failed to establish the clear and measurable targets that are key to the success or failure of the sustainable development strategy process. As a consequence, departments, parliamentarians and the public lack the benchmarks they need to judge whether the strategies are being successfully implemented, or to determine when corrective action may be required.
- Many strategies appear to represent less a commitment to change in order to promote sustainable development than a restatement of the status quo. Those strategies tend to focus more on past accomplishments than future directions. Less than one half identify specific policy, program, legislative, regulatory or operational changes that would be made to implement the strategy.

The lack of benchmarks needs to be dealt with quickly. We believe that departments need to establish a clear set of targets and present them to the House of Commons in the spring of 1999.

By 15 December 2000, departments are expected to present their second sustainable development strategies. Building on the experience gained from the first round of strategy preparation, we will be looking for a significant improvement in strategy quality in the second round. In particular, we expect departments to focus more on what they will do differently to promote sustainable development.

Source: Chapter 1, Report of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development, 1998

and the public could use to judge whether or not the strategy is being implemented successfully.

- Many of the strategies appeared to be more a restatement of the status quo than a commitment to change in order to better protect our environment and promote sustainable development.

Departments need to move up the learning curve.

26. Since then, departments have taken additional steps to set clearer targets. I will include an assessment of those targets in my next report. However, departments still need to shift the focus of their strategies from past accomplishments and the status quo to changing their practices and setting future directions.

27. Private sector organizations are also dealing with how to build environmental and sustainable development considerations into the way they do business. Like some of the first sustainable development strategies, initial corporate reports tended to focus narrowly on the positive aspects of environmental performance.

28. But as organizations gained experience and worked with a management system that supported their strategies, their reports improved. They provided broader and deeper coverage of issues the organizations faced and how they were dealing with them. In other words, the organizations moved up the learning curve (see Exhibit 3). Federal government departments need to do the same.

Strengthening Management Practices

29. In each of my reports, I have said that to improve its performance the federal government needs to pay more attention to the management side of sustainable development. I am impressed by the commitment to sustainable development apparent in leading organizations in both the private and the public sectors, and by the rigour they apply to managing their environmental and sustainable development agendas. Exhibit 4 illustrates the type of model those organizations are using to translate commitment into results.

30. This model is consistent with the direction that *A Guide to Green Government* provided to departments. I believe that if they use it to prepare and implement their sustainable development strategies, departments will improve their performance significantly. I will therefore

Exhibit 3

Corporate Reports Improved as Organizations Moved Up the Learning Curve

Like some of the first sustainable development strategies, initial corporate reports tended to focus narrowly on the positive aspects of the organization's environmental performance. But as organizations gained experience and worked with a management system that supported their strategies, the reports provided broader and deeper coverage of the issues facing the organizations and the way they were dealing with those issues.

International surveys of corporate environmental reporting done for the United Nations Environment Programme by SustainAbility Ltd. show major improvements in the quality of reporting over time. According to SustainAbility Ltd., today the best corporate reports:

- cover all three dimensions of sustainable development – economic, social and environmental;
- highlight the key issues directly linked to the company's core business, and priorities in dealing with them; and
- present performance indicators with targets that are specific, measurable, attainable and verified.

Those are the same characteristics we hope to find in a sustainable development strategy prepared by a federal government department. Today, most fall short of those high standards. By 2000, I expect departments to have narrowed that gap considerably.

Source: Commissioner's Observations, Report of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development, 1998

continue to use the model as the basis for assessing departmental strategies.

31. In the next round of strategies, I expect departments to focus their efforts in three areas:

- **Assessing** their first strategies — determining what the first strategy has achieved, what has changed, and what needs to be done differently — and making those assessments available in the consultations leading to the second strategies.
- Strengthening the **planning** of strategies — drawing clear links between departments' activities, the significant impacts of those activities and priorities for action.
- Accelerating the development of the **management systems** needed to turn the strategies from talk into action.

In each of these areas, the support, involvement and commitment of senior management will be critical to move the organization up the learning curve.

Starting on the Right Foot: Assessing the First Sustainable Development Strategy

32. Departments are now part way through their first strategy cycle. Planning for the first generation of strategies has been completed and implementation is under way. Now is the time to check and improve.

33. The international organizations we met with emphasized that the participatory and learning aspects of the strategy process are just as important as the strategy document itself (see Exhibit 5). To learn, departments need to review periodically what they have accomplished so far and what has changed. Then they need to determine what they should do differently.

Departments need to assess what they should do differently to promote sustainable development.

34. This assessment is a critical part of managing the sustainable development strategy process. Senior management needs to be involved in assessing the first strategy as the basis for improvement.

35. The assessment should include a review of the following:

- the goals, objectives and targets set in the first strategy, and performance against them;
- findings from our audits and departmental internal audits or self-assessments of sustainable development management processes; and
- changing circumstances, including policy direction, legislation, activities, advances in science and technology and stakeholder interests.

This process would conclude with an assessment of the current strategy's

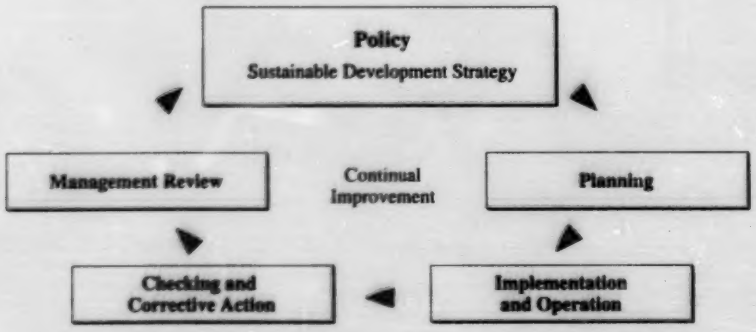


Exhibit 4

A Management System Approach

Source: Chapter 1, Report of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development, 1999

suitability and the need for any changes to it.

36. These questions — what has the department achieved with its first strategy, what has changed, and what needs to be done differently — are what participants in the first consultations told us they would like the consultations to address in the next round of strategies.

37. I expect each department to conduct and document an assessment of its first sustainable development strategy and use that assessment in its consultations for its second strategy. And I expect the second strategy to describe the assessment process and its outcome.

Exhibit 5

Strategies as a Learning Process

Strategies, and especially sustainable development strategies, have to be seen as ongoing cyclic processes of action and learning from experience through a participatory approach, feeding into improved policies and programmes. The emphasis needs to be put on the participatory and learning aspects of the process more than on the document that is the product of the process.

Source: Integrating environment and sustainable development in decision making, Report of the Secretary General, Commission on Sustainable Development, United Nations, 1997

Exhibit 6

International Experience with Sustainable Development Strategies

Around 100 countries have now prepared national sustainable development strategies or National Environmental Action Plans (NEAPs) to help guide their thinking on environmental management. Although these strategies are frequently effective in highlighting important environmental issues, they have sometimes been less successful in identifying priorities for action and making explicit links to policy changes . . . The major lesson learned from the sustainable development strategy and NEAP processes is the fundamental importance of setting priorities, developing national ownership, and involving the public.

Source: Five Years After Rio: Innovations in Environmental Policy, World Bank, 1997

Taking the Next Step: Strengthening the Planning Process

38. During the planning phase, departments establish the logical foundation for their next strategy. They draw the links between what they do and how they do it and the significant impacts of their activities on sustainable development. They then establish performance objectives to mitigate negative impacts and reinforce positive ones, and set targets for achieving those objectives within a specified period. Each department develops an action plan to achieve its objectives and targets.

39. Key elements of the planning phase are as follows:

- identify and evaluate the sustainable development impacts of the department's policies, programs and operations that it can control or influence — and which ones are the most significant;
- identify all legal, policy and other requirements that govern the department's activities;
- identify stakeholders' views on the department's priorities and how to achieve them;
- establish clear objectives and targets; and
- develop an action plan that addresses each of the department's sustainable development objectives and assigns responsibility for managing, monitoring and reporting progress.

40. Many of the people we consulted in the preparation of this document stressed the importance of departments' focussing their efforts — identifying and concentrating on the areas where they can make the biggest difference. An analysis of international experience with national environmental strategies draws a similar conclusion (see Exhibit 6).

41. Consulting with partners, clients and other stakeholders is an important part of the planning process. In my 1999 Report, I reviewed the consultations that were part of the first round of strategy development (see Exhibit 7). Participants in that process identified three key weaknesses that the next round needs to address: limited co-ordination among departments; limited involvement of senior management; and limited feedback to participants.

42. I have also commented on the importance of setting clear targets that departments, parliamentarians and the public can use to judge whether or not the strategy is being implemented successfully (see Exhibit 2). I will continue to look to departments to indicate clearly how they will measure progress.

43. Building on the lessons learned from the first round of preparing sustainable development strategies, I expect to see a significant improvement in the strategy planning process. I expect departments to present clear links among their activities, the significant impacts of those activities and priorities for action.

Turning Talk Into Action: Supporting Implementation

44. A plan — no matter how compelling or inspiring — can be effective only if it is purposefully implemented. Both domestically and internationally, however, we have seen a significant gap between plans and actions. We need to close that gap — not by lowering our expectations but by strengthening our performance.

We need to close the implementation gap — not by lowering expectations but by strengthening performance.

45. To implement their strategies effectively, departments must develop the capabilities and support mechanisms they

Exhibit 7

The Commissioner's Review of Sustainable Development Strategy Consultations, 1999

Overall, among both participants and departments, we found a high level of satisfaction with the consultations conducted by departments in preparing their first sustainable development strategies. Most participants felt that departments were listening to them and that their comments would be taken into account in the final strategy. Departments believed that the consultations broadened their own perspective on the issues they faced, and increased the awareness of those issues among clients, partners and employees. The result, from the departments' point of view, was better strategies and more "buy-in" for them.

However, a number of opportunities for improvement were identified that should be reflected in the consultations leading to the sustainable development strategy revisions due in December 2000. The three most significant weaknesses were the following:

- **Limited feedback.** Participants were given uneven feedback on what had been heard and how their views were reflected in the strategy. While most participants believed they were listened to, they were not sure to what extent they influenced the result. Following the consultations, many departments did not provide participants with sufficient information to make that judgment.
- **Limited co-ordination among departments.** Both departments and participants noted that many sustainable development issues, such as sustainable transportation, involve a number of departments, and that there is a need for joint consultations on those issues to complement department-specific consultations.
- **Limited involvement of senior management.** The choice of who represents the department in the consultation process sends an important signal about the priority the department attaches to consultation and to the subject. Some departments involved department representatives who were senior enough to have some authority in conveying participants' comments and in integrating them into the strategy; other departments delegated representation significantly downward. Participants noticed the difference.

Source: Chapter 2, Report of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development, 1999

need to achieve their objectives and targets. This includes:

- clearly defining roles and responsibilities for strategy implementation;
- assigning the appropriate resources for implementation;
- providing training to increase awareness of sustainable development impacts of departmental activities, and improve competence in managing for sustainable development;
- developing good information for decision making; and
- measuring and reporting progress.

46. As I reported in 1999, departments are in the early stages of establishing processes and procedures to manage effectively the implementation of their strategies (see Exhibit 8). We recommended that departments accelerate their plans to put appropriate management systems in place, giving priority to training needs and implementing the self-assessment and management review practices required to facilitate corrective action.

47. I expect departments to accelerate the development of management systems to support strategy implementation — to turn their words into actions.

Providing a "Government of Canada" Perspective

Participants in the first round of strategies stressed the importance of developing a "Government of Canada" perspective.

48. Responsibilities for the environment and sustainable development are shared across government. Recognizing this, the government has chosen a decentralized approach to advance its sustainable development agenda, with each minister accountable for progress under his or her mandate.

49. However, many of the participants in the first round of strategy preparation stressed the importance of developing a "Government of Canada" perspective on sustainable development. Departments could then work together within a coherent, common framework of sustainable development objectives.

Exhibit 8

The Commissioner's Review of Sustainable Development Strategy Implementation, 1999

Departments are required to report annually to Parliament on strategy implementation. According to their first progress reports and related information, departments have so far completed about 11 percent of what they said they would do in their strategies. Departments are making progress on their action plans.

However, the information that departments provided varied widely. For most departments, it fell well short of the Treasury Board Secretariat's Guideline for the Preparation of Departmental Performance Reports to Parliament, making it difficult to judge whether the strategies are on track or whether corrective action is required. We expect that the quality of reporting will improve substantially as departments establish clear and measurable targets as we recommended last year and make better use of the Guideline.

Departments are just beginning to establish practices to support strategy implementation and key gaps exist relative to the ISO 14001 benchmark. Departments have not yet adopted a systematic approach to identifying their priorities, defining management expectations, assigning accountability for results, identifying related training needs at lower levels in the organization, and performing the self-assessments that would facilitate steady improvement.

As a consequence, the current management control practices that departments are applying to strategy implementation do not provide assurance that their action plans will be consistently implemented or that the intended results of the strategies will be achieved. To remedy that deficiency, we have recommended that departments accelerate their plans to put appropriate management systems in place, giving priority to training needs and implementing the self-assessment and management review practices required to facilitate corrective action.

Source: Chapter 1, Report of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development, 1999

50. In previous reports, I have stated that some of the most pressing issues facing governments today cut across departmental mandates and political jurisdictions. Effective co-ordination across these mandates and jurisdictions is essential for meeting Canada's sustainable development objectives. I expect to see departments working together in areas of shared responsibility.

Conclusion

51. Countries around the world are working to strengthen their performance in protecting the environment and promoting sustainable development. They have set the year 2002 — ten years after the Rio Earth Summit — as the target date for demonstrating measurable progress.

52. The sustainable development strategies that departments are now preparing are an important tool for meeting Canada's commitment. Departments made a start with their first strategies; their challenge now is to move quickly up the learning curve.

Senior management support is critical to turn talk into action.

53. This document presents my views on how they can do that. Departments need to assess their first strategies, strengthen strategy planning, and accelerate development of the management systems needed to turn the strategies from talk into action. The support, involvement and commitment of senior management are critical to move the organization up the learning curve.

Appendix A

Organizations Required by Legislation to Prepare a Sustainable Development Strategy

Twenty-five departments and agencies are presently required by legislation to prepare a sustainable development strategy and table it in the House of Commons.

- Agriculture and Agri-Food Canada
- Atlantic Canada Opportunities Agency
- Department of Canadian Heritage
- Canada Customs and Revenue Agency
- Canadian International Development Agency
- Citizenship and Immigration Canada
- Economic Development Agency of Canada for the Regions of Quebec
- Environment Canada
- Department of Finance
- Fisheries and Oceans
- Department of Foreign Affairs and International Trade
- Health Canada
- Human Resources Development Canada
- Indian and Northern Affairs Canada
- Industry Canada
- Department of Justice
- National Defence
- Natural Resources Canada
- Parks Canada Agency
- Public Works and Government Services Canada
- Solicitor General Canada
- Transport Canada
- Treasury Board Secretariat
- Veterans Affairs Canada
- Western Economic Diversification Canada

Organizations that Voluntarily Tabled a Sustainable Development Strategy

In 1997, four organizations voluntarily prepared a sustainable development strategy and tabled it in the House of Commons.

- Canadian Environmental Assessment Agency
- Correctional Service Canada
- Office of the Auditor General of Canada
- Royal Canadian Mounted Police

Appendix B

How to Access the First Sustainable Development Strategies

All departments and agencies have placed their sustainable development strategies on the Internet. We have established links to them on the Auditor General of Canada's Web site.

To obtain access to them:

Go to:	http://www.oag-bvg.gc.ca
Click on:	Commissioner of the Environment and Sustainable Development
Click on:	Sustainable Development Strategies
Click on:	Departmental and Agency Strategies
Click on:	the department or agency of your choice

CANADA

Le commissaire à l'environnement et au développement durable

Avancer dans la voie du progrès

La deuxième génération de stratégies de développement durable

Décembre 1999

Pour obtenir des exemplaires de cette publication, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : 613–952–0213, poste 5000
Télécopieur : 613–954–0696

Le document est également disponible sur Internet à www.oag–bvg.gc.ca

Dans le présent document, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 1999
Nº de catalogue FA3–26/1999
ISBN 0–662–64585–5

EcoLogo^M Paper / Papier Éco-Logo^M

Avant-propos

En 1995, on a promulgué une loi afin d'aider le gouvernement à renforcer sa capacité de protéger l'environnement et de promouvoir le développement durable. Cette loi, en vertu de laquelle mon poste a été créé, exige que les ministres préparent une stratégie de développement durable pour leur ministère et la déposent à la Chambre des communes. Une partie importante de mon mandat consiste à surveiller les progrès du gouvernement fédéral en matière de développement durable et à faire rapport à ce sujet.

Je crois qu'en tant que plus grande entreprise du pays, le gouvernement fédéral peut faire une grande différence pour ce qui est des perspectives du développement durable au Canada. Il partage la responsabilité du cadre juridique qui influe sur la façon dont nous utilisons l'environnement. Les services et les programmes qu'il offre contribuent au bien-être des Canadiens sur les plans social, économique et environnemental. Enfin, en tant que premier employeur, propriétaire et acheteur au pays, le gouvernement fédéral peut faire preuve de leadership en gérant ses opérations courantes de façon durable.

Je considère les stratégies comme vitales à l'avancement du programme global de développement durable du gouvernement fédéral. La première série de stratégies, publiée en 1997, constituait une première étape importante. Les ministères préparent actuellement leur deuxième stratégie qu'ils présenteront à la Chambre des communes d'ici décembre 2000.

Pour les ministères, la difficulté consiste à « avancer dans la voie du progrès ». Le présent document présente mes vues sur la façon d'y parvenir.

Le commissaire à l'environnement et
au développement durable

Brian Emmett

Brian Emmett

AU LECTEUR :

Je vous invite à me faire part de vos commentaires et suggestions sur cette publication et toute autre question liée à l'environnement et au développement durable. Veuillez adresser vos commentaires à l'adresse suivante :

Monsieur Brian Emmett

Commissaire à l'environnement et au développement durable

240, rue Sparks

Ottawa (Ontario)

K1A 0G6

ou par courrier électronique à :

rapport-vert@oag-bvg.gc.ca

Avancer dans la voie du progrès

La deuxième génération de stratégies de développement durable

Table des matières

		Page
Points saillants		5
Introduction		7
	Le défi du développement durable	7
	Objet du présent document	9
Avancer dans la voie du progrès		9
Renforcer les pratiques de gestion		10
Partir du bon pied : évaluer la première stratégie de développement durable		11
La deuxième étape : consolider le processus de planification		12
Passer de la parole aux actes : appuyer la mise en oeuvre		14
Créer une vision propre au « gouvernement du Canada »		15
Conclusion		16
Pièces		
1	Stratégies de développement durable — Étapes clés	8
2	Le premier examen, par le commissaire, des stratégies de développement durable des ministères, 1998	10
3	Les rapports d'entreprise s'améliorent à mesure que les organisations avancent dans la voie du progrès	11
4	Un modèle de cycle de gestion	12
5	Les stratégies en tant que processus d'apprentissage	13
6	Expérience internationale avec les stratégies de développement durable	13
7	L'examen, par le commissaire, des consultations sur les stratégies de développement durable, 1999	14
8	L'examen, par le commissaire, de la mise en oeuvre des stratégies de développement durable, 1999	15
Annexes		
A	Organisations tenues par la *Loi sur le vérificateur général* de préparer une stratégie de développement durable	
	Organisations ayant présenté volontairement une stratégie de développement durable	17
B	Comment avoir accès aux premières stratégies de développement durable	18

Avancer dans la voie du progrès

La deuxième génération de stratégies de développement durable

Points saillants

1. Les ministères et les organismes fédéraux commencent maintenant à préparer leur deuxième stratégie de développement durable qui sera déposée à la Chambre des communes d'ici décembre 2000. Les stratégies initiales, publiées en 1997, constituaient une première étape importante. La difficulté pour les ministères consiste maintenant à « avancer dans la voie du progrès » et à intégrer les leçons apprises dans l'élaboration et la mise en oeuvre de leur première stratégie.

2. Le présent document précise mes attentes pour la deuxième série de stratégies de développement durable. Pour cette série, j'aimerais pouvoir constater une amélioration substantielle de la qualité. Je m'attends surtout à ce que les ministères axent leurs efforts sur trois secteurs :

- **Évaluer** leur première stratégie — déterminer ce que cette première stratégie a permis d'accomplir, ce qui a changé, et ce qui doit être fait différemment — et utiliser leur évaluation au cours des consultations qui serviront à préparer la deuxième stratégie.
- Consolider la **planification** des stratégies — établir des liens clairs entre les activités des ministères, les incidences importantes de ces activités et les mesures à prendre en priorité.
- Accélérer le développement des **systèmes de gestion** nécessaires pour que les stratégies permettent de passer de la parole aux actes.

Dans chacun de ces secteurs, le soutien, la participation et l'engagement de la haute direction seront essentiels pour que l'organisation continue de progresser.

3. Les responsabilités relatives à l'environnement et au développement durable sont partagées dans l'ensemble du gouvernement. Dès lors, le gouvernement a choisi d'adopter une approche décentralisée pour promouvoir son programme global de développement durable; chaque ministre doit rendre compte des progrès accomplis en conformité avec son mandat.

4. Toutefois, de nombreux participants à la première série de stratégies ont insisté sur l'importance de créer une vision du développement durable qui soit propre au « gouvernement du Canada ». Les ministères pourraient alors travailler de concert en s'appuyant sur un cadre commun et cohérent d'objectifs de développement durable.

5. Dans les rapports précédents, j'ai indiqué que certains des problèmes les plus pressants auxquels les gouvernements font face aujourd'hui relèvent du mandat de plusieurs ministères et de compétences de plusieurs administrations. Une coordination efficace, au-delà des mandats particuliers et des sphères de compétences, est donc essentielle pour atteindre les objectifs de développement durable du Canada. Je m'attends à ce que les ministères unissent leurs efforts dans les secteurs de responsabilité partagée.

Contexte

6. En tant que plus grande entreprise du pays, le gouvernement fédéral peut faire une grande différence pour ce qui est des perspectives du développement durable au Canada. Il partage la responsabilité du cadre juridique qui influe sur la façon dont nous utilisons l'environnement. Les services et les programmes qu'il offre contribuent au bien-être des Canadiens sur les plans social, économique et environnemental. En tant que premier employeur, propriétaire et acheteur au pays, le gouvernement fédéral peut faire preuve de leadership en gérant ses activités courantes de façon durable.

7. En 1995, on a promulgué une loi afin d'aider le gouvernement à renforcer sa capacité de protéger l'environnement et de promouvoir le développement durable. Les ministres étaient tenus de préparer une stratégie de développement durable pour leur ministère et de la déposer à la Chambre des communes. La loi a défini cette stratégie comme étant les objectifs et les plans d'action des ministères à l'appui du développement durable.

8. Les stratégies publiées en 1997 ont pour la première fois montré comment 28 ministères et organismes percevaient le développement durable et comment chacun d'eux se proposait de le promouvoir. Dans mes rapports de 1998 et de 1999 à la Chambre des communes, j'ai fait des commentaires sur les forces et les faiblesses de ces stratégies. Certains points saillants de ces commentaires ont été inclus dans le présent document.

Introduction

Le défi du développement durable

9. Déjà en 1915, la Commission canadienne de la conservation a reconnu le défi que représente le développement durable. Elle a déclaré : « Nous sommes prospères maintenant, mais n'oublions pas qu'il est aussi important que les générations à venir le soient également. Chaque génération a droit à l'intérêt sur le capital naturel, mais le principal devrait être transmis intact. » Aujourd'hui, nous parlons de « répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs. »

10. Au cours des années 80, le Canada était l'un des premiers pays à faire du développement durable un objectif d'intérêt public. D'autres pays l'ont imité peu de temps après. En 1992, des représentants de 178 pays se sont réunis au Sommet de la Terre, à Rio de Janeiro, afin d'élaborer un plan pour faire face aux enjeux environnementaux et de développement durable à ce moment-là et au XXI^{e} siècle. Ils ont adopté un plan d'action — *Action 21* — et recommandé que tous les pays produisent des stratégies de développement durable.

11. Cinq ans plus tard, les pays se sont de nouveau réunis lors d'une session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies afin d'évaluer leurs progrès et d'établir les priorités futures. Comme je l'ai signalé en 1998, ils ont alors conclu qu'ils avaient réalisé certains progrès. À l'échelle mondiale, la croissance de la population ralentissait, la production alimentaire était en hausse, la plupart des gens vivaient plus longtemps et étaient en meilleure santé et la qualité de l'environnement s'était améliorée dans certaines régions.

12. Toutefois, ces pays éprouvaient aussi de vives inquiétudes parce que les tendances générales en ce qui concerne le développement durable étaient moins bonnes en dépit d'une prolifération de stratégies nationales et régionales de développement durable, de stratégies de conservation et de plans d'action environnementaux. Ils ont mentionné l'accroissement des niveaux d'émissions de gaz à effet de serre, des polluants toxiques et des déchets solides, la surutilisation des ressources renouvelables, en particulier l'eau douce, les forêts, la terre arable et les pêches ainsi que la progression de l'écart entre les riches et les pauvres.

13. La communauté mondiale est déterminée à améliorer sa performance. Les pays ont déclaré que d'ici 2002 — dix ans après le Sommet de la Terre — ils feront état de progrès mesurables plus importants en regard de l'objectif de développement durable. Le Canada comptait parmi ces pays.

Le Canada fut l'un des premiers pays à faire du développement durable un objectif d'intérêt public.

14. L'approche du Canada à l'égard du développement durable. Depuis 1994, le gouvernement fédéral s'est attaché à mettre de l'ordre dans ses propres politiques, programmes et activités. Le Parlement a adopté une loi, en 1995, pour aider le gouvernement fédéral à renforcer sa capacité de protéger l'environnement et de promouvoir le développement durable.

15. En vertu des modifications à la *Loi sur le vérificateur général*, les ministres étaient tenus de demander à leur ministère de préparer une stratégie de développement durable. Étant donné que les responsabilités relatives à l'environnement et au développement durable sont partagées par l'ensemble du gouvernement, chaque ministre est responsable des progrès accomplis en conformité avec son mandat.

Le but des stratégies de développement durable est d'aider à passer de la parole aux actes.

16. Les stratégies de développement durable avaient pour objet d'aider les ministères à considérer dans une perspective plus large ce qu'ils font et comment ils le font — à intégrer de façon plus systématique des considérations environnementales, économiques et

sociales à leurs politiques, programmes et activités. Il s'agissait de les aider à passer de la parole aux actes en matière de développement durable. Les stratégies de développement durable fournissent aussi des points de repère à partir desquels les ministères peuvent mesurer leurs progrès.

17. Afin de préparer la première série de stratégies, les ministères ont eu recours au *Guide de l'écogouvernement*. Le Guide contenait les objectifs initiaux du développement durable et proposait une approche commune pour préparer les stratégies. La pièce 1 présente certaines étapes clés.

18. En décembre 1997, 28 ministères et organismes avaient préparé leur première stratégie de développement durable et l'avaient déposée à la Chambre de communes. Ces stratégies nous

Pièce 1

Stratégies de développement durable – Étapes clés

Octobre 1994	En réponse aux recommandations du Comité permanent de l'environnement et du développement durable, le gouvernement propose de modifier la *Loi sur le vérificateur général* afin de créer le poste de commissaire à l'environnement et au développement durable et de tenir les ministres responsables de la préparation de stratégies de développement durable pour leur ministère.
Juin 1995	Le gouvernement publie le *Guide de l'écogouvernement* afin d'aider les ministères à préparer leur stratégie de développement durable.
Décembre 1995	Les modifications à la *Loi sur le vérificateur général* reçoivent la sanction royale.
Juin 1996	Nomination du premier commissaire à l'environnement et au développement durable.
Mars 1997	Dépôt à la Chambre des communes du premier rapport annuel du commissaire à l'environnement et au développement durable.
Décembre 1997	La première stratégie de développement durable de vingt-huit ministères et organismes est déposée par leurs ministres respectifs à la Chambre des communes.
Mai 1998	Dans son deuxième rapport, le commissaire fait une évaluation initiale des stratégies (voir la pièce 2).
Octobre 1998	Les ministères présentent leur premier rapport d'étape annuel au Parlement.
Mars 1999	En réponse aux recommandations du rapport du commissaire de 1998, les ministères présentent à la Chambre des communes des cibles révisées pour leur stratégie.
Mai 1999	Le troisième rapport du commissaire renferme une évaluation des processus de consultation utilisés par les ministères pour préparer leur première stratégie (voir la pièce 7) ainsi qu'une évaluation de la mise en oeuvre de celle-ci (voir la pièce 8).
Octobre 1999	Les ministères présentent leur deuxième rapport d'étape annuel au Parlement.
Décembre 1999	Le commissaire publie le présent document qui précise ses attentes pour la prochaine série de stratégies de développement durable.
Mai 2000	Le quatrième rapport du commissaire comprendra une évaluation de la mise en oeuvre des stratégies.
Octobre 2000	Les ministères présenteront leur troisième rapport d'étape annuel au Parlement.
Décembre 2000	Dépôt prévu de la deuxième stratégie de développement durable à la Chambre des communes.
Mai 2001	Le cinquième rapport du commissaire comprendra une évaluation initiale des deuxièmes stratégies.

apprennent comment chacun des ministères perçoit le développement durable et quelles mesures il entend prendre pour le promouvoir. Depuis ce temps, les ministères ont centré leurs efforts sur la mise en oeuvre de leur stratégie et la communication de l'information sur leurs progrès.

19. Lorsqu'il a lancé le processus de la stratégie, le gouvernement fédéral a reconnu que le développement durable n'était pas un état stationnaire que nous pourrions atteindre par un seul coup de collier. En effet, il faudrait plutôt procéder étape par étape — par la planification, l'action, l'apprentissage et l'amélioration.

20. Conformément à cette approche d'amélioration continue, les ministères sont tenus de mettre à jour leur stratégie au moins tous les trois ans, et la première mise à jour doit être faite d'ici décembre 2000. Les ministères réfléchissent maintenant à la manière dont ils procéderont.

Objet du présent document

21. Le présent document décrit mes attentes pour la prochaine série de stratégies de développement durable. Il prend en compte les observations que j'ai formulées dans les trois rapports que j'ai présentés à la Chambre des communes. Il s'inspire aussi des discussions que nous avons eues avec les représentants des ministères fédéraux et d'organisations à l'extérieur du gouvernement fédéral. J'ai également mis à profit les commentaires de mon groupe de conseillers.

22. En tant que plus grande entreprise au pays, le gouvernement fédéral peut, je crois, faire une grande différence en ce qui touche les perspectives du développement durable au Canada. Il partage la responsabilité de l'établissement du cadre juridique qui influe sur la façon dont nous utilisons l'environnement. De plus, il fournit des services et des programmes qui contribuent au bien-être des Canadiens sur les plans social, économique et environnemental. En tant que premier employeur, propriétaire et acheteur au pays, le gouvernement fédéral peut faire preuve de leadership en gérant ses activités courantes de façon durable.

23. Je considère les stratégies comme vitales à l'avancement du programme global de développement durable du gouvernement fédéral. La première série de stratégies constituait une étape importante. La difficulté pour les ministères au cours de la deuxième série consiste à « avancer dans la voie du progrès ». Le présent document présente mes vues sur la façon d'y parvenir.

Il faut procéder étape par étape pour atteindre le développement durable.

Avancer dans la voie du progrès

24. La première série de stratégies de développement durable nous a appris comment chaque ministère perçoit le développement durable et comment il compte le promouvoir. En préparant leur stratégie, les ministères — de même que leurs clients et les groupes intéressés — sont devenus plus conscients des enjeux du développement durable.

25. Cependant, notre premier examen (voir la pièce 2) a révélé que les stratégies comportaient des faiblesses, dont deux sont déterminantes :

- Presque tous les ministères n'avaient pas établi de cibles claires que les parlementaires, le public et eux-mêmes auraient pu utiliser pour juger si la stratégie avait ou non été mise en oeuvre avec succès.
- Bon nombre des stratégies semblaient être davantage une reformulation du statu quo qu'un engagement à changer afin de mieux protéger l'environnement et de promouvoir le développement durable.

Le gouvernement fédéral peut faire une grande différence en ce qui touche les perspectives du développement durable au Canada.

26. Depuis, les ministères ont pris des mesures additionnelles pour mieux définir les cibles, cibles dont j'inclurai une

évaluation dans mon prochain rapport. Toutefois, les ministères doivent encore remplacer leur stratégie axée sur les réalisations passées et le statu quo par une stratégie axée sur le changement des pratiques et la détermination des orientations futures.

Les ministères doivent avancer dans la voie du progrès.

27. Les organisations du secteur privé examinent aussi comment intégrer les considérations liées à l'environnement et au développement durable à la conduite de leurs affaires. À l'instar de certaines des premières stratégies de développement durable, les rapports d'entreprise initiaux avaient tendance à mettre surtout l'accent sur les aspects positifs de la performance environnementale de l'organisation.

28. Cependant, à mesure que les organisations acquéraient de l'expérience et utilisaient un système de gestion qui appuyait leur stratégie, leurs rapports s'amélioraient. Ils traitaient plus en détail et plus en profondeur des enjeux auxquels elles étaient confrontées et de la manière dont elles s'y prenaient pour les surmonter. En d'autres mots, les organisations continuaient à faire des progrès (voir la pièce 3). Les ministères fédéraux doivent suivre cet exemple.

Renforcer les pratiques de gestion

29. Dans chacun de mes rapports, j'ai déclaré que pour améliorer sa performance, le gouvernement fédéral devait accorder une plus grande attention à l'aspect gestion de l'équation du développement durable. Je suis impressionné par l'engagement à l'égard du développement durable des organisations qui sont des chefs de file, tant dans le secteur privé que public, de même que par la rigueur dont elles font preuve dans la gestion de leurs

Pièce 2

Le premier examen, par le commissaire, des stratégies de développement durable des ministères, 1998

Lors de notre premier examen des stratégies de développement durable élaborées par les ministères, nous avons constaté que la plupart d'entre eux avaient préparé une stratégie conforme à la majorité des exigences de base précisées dans le *Guide de l'écogouvernement*. Ainsi, pour la première fois, nous avons un tableau de la vision du développement durable de chaque ministère et des mesures que chacun compte prendre pour le promouvoir. Par ailleurs, la préparation d'une stratégie a amélioré la sensibilisation aux enjeux du développement durable dans ces ministères.

Cependant, notre examen des stratégies nous a permis de déceler plusieurs faiblesses, deux d'entre elles étant déterminantes.

- À part quelques exceptions, les ministères n'ont pas établi les cibles claires et mesurables qui sont essentielles à la réussite ou à l'échec du processus des stratégies de développement durable. Par conséquent, les ministères, les parlementaires et le public ne possèdent pas les points de repère nécessaires pour juger si les stratégies sont mises en oeuvre et donnent de bons résultats, ou pour déterminer quand une mesure corrective pourrait s'imposer.
- Bon nombre de stratégies semblent être moins un engagement à changer afin de promouvoir le développement durable qu'un maintien du statu quo. Ces stratégies ont tendance à être davantage axées sur des réalisations antérieures que sur des orientations futures. Moins de la moitié des ministères définissent les changements précis qu'il faudrait apporter aux politiques, aux programmes, aux lois, aux règlements ou aux activités afin de mettre en oeuvre leur stratégie.

Il faut trouver sans délai une solution au manque de points de repère. Nous sommes d'avis que les ministères devraient établir un ensemble de cibles claires et les présenter à la Chambre des communes au printemps de 1999.

D'ici le 15 décembre 2000, les ministères sont censés présenter leur deuxième stratégie de développement durable. En nous inspirant de l'expérience acquise lors de la première série de stratégies, nous nous attendons à ce que les ministères améliorent considérablement la qualité de leur deuxième stratégie et à ce qu'ils s'attardent davantage aux changements qu'ils apporteront pour promouvoir le développement durable.

Source : Chapitre 1, Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable, 1998

programmes globaux environnementaux et de développement durable. La pièce 4 illustre le type de modèle qu'utilisent ces organisations pour transformer leur engagement en résultats concrets.

30. Ce modèle est conforme à l'orientation que propose aux ministères le *Guide de l'écogouvernement*. Je crois que s'ils l'utilisent pour préparer et mettre en oeuvre leur stratégie de développement durable, les ministères amélioreront grandement leur performance. Je continuerai donc de m'appuyer sur le modèle pour évaluer les stratégies ministérielles.

31. Pour la prochaine série de stratégies, je m'attends à ce que les ministères axent leurs efforts sur trois secteurs :

- **Évaluer** leur première stratégie — déterminer ce que cette première stratégie a permis d'accomplir, ce qui a changé et ce qui doit être fait différemment — et utiliser leur évaluation lors des consultations qui serviront à préparer la deuxième stratégie.
- Consolider la **planification** de la stratégie — établir des liens clairs entre les activités des ministères, les incidences importantes de ces activités et les mesures à prendre en priorité.
- Accélérer le développement des **systèmes de gestion** nécessaires pour que les stratégies permettent de passer de la parole aux actes.

Dans chacun de ces secteurs, le soutien, la participation et l'engagement de la haute direction seront essentiels pour que progresse l'organisation.

Les ministères doivent évaluer ce qui doit être fait différemment pour promouvoir le développement durable.

Partir du bon pied : évaluer la première stratégie de développement durable

32. Les ministères se trouvent déjà à plus de la moitié du cycle de la première stratégie. Les stratégies de la première génération ont été préparées et leur mise en oeuvre suit son cours. Le moment est maintenant venu de les examiner et de les améliorer.

33. Les représentants des organisations internationales que nous

Pièce 3

Les rapports d'entreprise s'améliorent à mesure que les organisations avancent dans la voie du progrès

À l'instar de certaines des premières stratégies de développement durable, les rapports d'entreprise initiaux avaient tendance à mettre surtout l'accent sur les aspects positifs de la performance environnementale de l'organisation. Mais à mesure que les organisations acquéraient de l'expérience et utilisaient un système de gestion qui appuyait leurs stratégies, leurs rapports accordaient un traitement plus large et plus en profondeur des enjeux auxquels elles étaient confrontées et de la manière dont elles s'y prenaient pour les surmonter.

Les sondages que SustainAbility Ltd. a effectués à l'échelle internationale sur les rapports environnementaux d'entreprise, au nom du Programme des Nations Unies pour l'environnement, indiquent que la qualité des rapports s'est beaucoup améliorée au fil du temps. Selon SustainAbility Ltd., à l'heure actuelle, les meilleurs rapports d'entreprise :

- traitent les trois dimensions du développement durable : économique, sociale et environnementale;
- mettent en évidence les questions clés qui se rattachent directement aux principales activités de la société ainsi qu'aux priorités qui ont été établies pour ces activités;
- présentent des indicateurs de la performance qui sont accompagnés de cibles précises, mesurables, atteignables et vérifiées.

Ce sont là les mêmes caractéristiques que nous espérons trouver dans une stratégie ministérielle de développement durable. À l'heure actuelle, la plupart des stratégies ne répondent pas à ces normes élevées. D'ici l'an 2000, je m'attends à ce que les ministères aient considérablement amenuisé cet écart.

Source : Observations du commissaire, Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable, 1998

avons rencontrés ont fait valoir que les volets participation et apprentissage du processus de la stratégie sont tout aussi importants que le document de la stratégie lui-même (voir la pièce 5). Pour apprendre, les ministères doivent examiner périodiquement ce qu'ils ont accompli jusqu'à ce jour et ce qui a changé. Ils doivent ensuite déterminer ce qu'ils devraient faire différemment.

34. Cette évaluation est une partie essentielle de la gestion de la stratégie de développement durable. Pour améliorer cette gestion, la haute direction doit prendre part à l'évaluation de la première stratégie.

Les ministères doivent établir des liens clairs entre les activités, les incidences et les priorités.

35. L'évaluation devrait comprendre l'examen des éléments suivants :

- les buts, les objectifs et les cibles définis dans la première stratégie et la performance en regard de ceux-ci;
- les constatations de nos vérifications et des vérifications internes des ministères ou les autoévaluations des processus de gestion du développement durable;
- les circonstances nouvelles, y compris l'orientation stratégique, la législation, les activités, les progrès dans le domaine des sciences et des technologies et les intérêts des groupes intéressés.

Ce processus se terminerait par une évaluation de la pertinence de la stratégie actuelle et du besoin de la modifier.

36. Les participants aux premières consultations nous ont dit souhaiter que les consultations de la prochaine série de stratégies portent sur ce que le ministère a accompli par sa première stratégie, sur ce qui a changé et sur ce qui doit être fait différemment.

37. Je m'attends à ce que chaque ministère, documents à l'appui, évalue sa première stratégie de développement durable et qu'il utilise cette évaluation au cours des consultations qui serviront à préparer sa deuxième stratégie. Je m'attends aussi à ce que la deuxième stratégie décrive le processus d'évaluation et ses résultats.

La deuxième étape : consolider le processus de planification

38. Au cours de la phase de planification, les ministères établissent le fondement logique de leur stratégie suivante. Ils établissent des liens entre ce qu'ils font, comment ils le font et les incidences importantes de leurs activités sur le développement durable. Ils fixent ensuite des objectifs de performance pour atténuer les incidences négatives et renforcer les incidences positives et ils définissent des cibles pour atteindre ces objectifs au cours d'une période donnée. Chaque ministère prépare un plan d'action pour atteindre ses objectifs et ses cibles.

39. Les principaux éléments de la phase de planification sont les suivants :

Pièce 4

Un modèle de cycle de gestion

Source : Chapitre 1, Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable, 1999

- cerner et évaluer les incidences du développement durable sur les politiques, les programmes et les activités du ministère que celui-ci peut contrôler ou influencer — et lesquelles sont les plus importantes;
- définir toutes les exigences législatives, stratégiques et autres qui régissent les activités du ministère;
- obtenir les vues des groupes intéressés sur les priorités du ministère et leur réalisation;
- établir des cibles et des objectifs clairs;
- préparer un plan d'action qui porte sur chacun des objectifs de développement durable du ministère et attribuer la responsabilité de la gestion, de la surveillance et de la communication de l'information sur les progrès.

40. Bon nombre des personnes que nous avons consultées lors de la préparation du présent document ont insisté sur l'importance pour les ministères d'orienter leurs efforts — relever les secteurs où ils peuvent faire une plus grande différence et se concentrer sur ceux-ci. La même conclusion a été tirée à la suite d'une analyse de l'expérience acquise, à l'échelle internationale, avec les stratégies environnementales nationales (voir la pièce 6).

41. La consultation des partenaires, des clients et autres représente une partie importante du processus de planification. Dans mon rapport de 1999, j'ai examiné les consultations menées dans le cadre de la première série de stratégies de développement (voir la pièce 7). Les participants à ce processus ont recensé trois lacunes principales qu'il faut combler au cours de la prochaine série, à savoir : coordination interministérielle limitée; participation limitée de la haute direction; rétroaction limitée fournie aux participants.

42. J'ai aussi parlé de l'importance de fixer des cibles claires que les ministères, les parlementaires et le public puissent utiliser pour déterminer si la stratégie a été mise en oeuvre avec succès ou non (voir la pièce 2). Je continuerai de demander aux ministères d'indiquer clairement comment ils mesureront les progrès.

43. La première série de stratégies de développement durable a permis de tirer des leçons, et je m'attends donc à une amélioration marquée du processus de planification de la stratégie. En outre, je m'attends à ce que les ministères établissent des liens clairs entre leurs activités, les incidences importantes de ces activités et les mesures à prendre en priorité.

Pièce 5

Les stratégies en tant que processus d'apprentissage

> Les stratégies, et en particulier les stratégies de développement durable, doivent être vues comme des processus cycliques continus d'action et d'apprentissage issu de l'expérience qui, par une approche participative, donnent lieu à des politiques et à des programmes améliorés. Il faut mettre davantage l'accent sur les aspects de participation et d'apprentissage du processus que sur le document qui est le produit du processus.

Source : Intégrer l'environnement et le développement durable à la prise de décisions, Rapport du secrétaire général, Commission du développement durable, Nations Unies, 1997

Pièce 6

Expérience internationale avec les stratégies de développement durable

> Environ 100 pays ont maintenant préparé des stratégies de développement durable ou des plans d'action nationaux en matière d'environnement afin d'orienter leur réflexion sur la gestion de l'environnement. Ces stratégies sont fréquemment efficaces pour mettre en lumière les enjeux environnementaux importants, mais elles réussissent parfois moins bien à cerner les mesures à prendre en priorité et à faire des liens explicites avec les changements de politique [...] La stratégie de développement durable et les processus liés aux plan d'action nationaux en matière d'environnement nous ont surtout appris qu'il est fondamental d'établir des priorités, de créer un sentiment d'appartenance nationale et de faire participer le public.

Source : Cinq ans après Rio : Innovations dans la politique environnementale, Banque mondiale, 1997

Passer de la parole aux actes : appuyer la mise en oeuvre

Nous devons supprimer l'écart entre les plans et les actions, non pas en diminuant les attentes mais en améliorant la performance.

44. Un plan — aussi convaincant ou stimulant qu'il soit — ne peut être efficace que s'il est mis en oeuvre dans un but précis. Tant à l'échelle nationale qu'internationale cependant, nous avons constaté un écart important entre les plans et les actions. Nous devons supprimer cet écart — non pas en diminuant nos attentes, mais en améliorant notre performance.

45. Pour mettre en oeuvre leur stratégie de manière satisfaisante, les ministères doivent perfectionner les capacités et les mécanismes de soutien dont ils ont besoin pour atteindre leurs objectifs et leurs cibles, notamment :

- définir clairement les rôles et les responsabilités au regard de la mise en oeuvre de la stratégie;
- affecter les ressources appropriées à la mise en oeuvre;
- dispenser une formation visant à accroître la sensibilisation aux incidences des activités ministérielles sur le développement durable et améliorer la gestion du développement durable;
- préparer une bonne information pour la prise de décisions;
- mesurer et communiquer les progrès.

46. Comme je l'ai indiqué en 1999, les ministères en sont maintenant aux premiers stades de la conception de processus et de procédures centrés sur la gestion efficace de la mise en oeuvre de leur stratégie (voir la pièce 8). Nous avons recommandé que les ministères redoublent

Pièce 7

L'examen, par le commissaire, des consultations sur les stratégies de développement durable, 1999

Nous avons constaté que, dans l'ensemble, tant les participants que les ministères étaient très satisfaits des consultations menées par les ministères eux-mêmes en vue de la préparation de leur première stratégie de développement durable. La plupart des participants ont eu l'impression que les ministères étaient à leur écoute et que leurs observations seraient prises en considération dans les stratégies finales. Les ministères ont estimé que les consultations avaient élargi leur façon de voir les enjeux auxquels ils faisaient face et qu'elles avaient sensibilisé davantage les clients, les partenaires et les employés à ces mêmes enjeux. D'après les ministères, les consultations leur ont permis d'en arriver à de meilleures stratégies et de rallier plus de gens.

Toutefois, nous avons cerné un certain nombre d'améliorations à apporter dont on devrait tenir compte lors des consultations menant à la révision des stratégies de développement durable qui seront déposées en décembre 2000. Voici les trois principales lacunes.

- **Rétroaction limitée.** Les participants ont reçu une rétroaction de qualité inégale sur ce que les ministères ont entendu et sur la façon dont on a intégré leurs points de vue dans les stratégies. Même si la plupart des participants estiment avoir été écoutés, ils n'étaient pas sûrs de la mesure dans laquelle ils avaient influencé les résultats. Une fois les consultations terminées, beaucoup de ministères n'ont pas fourni aux participants suffisamment d'information pour qu'ils puissent porter un tel jugement.
- **Coordination interministérielle limitée.** Tant les ministères que les participants ont remarqué que de nombreux enjeux du développement durable, comme le transport durable, intéressent un certain nombre de ministères et qu'il faut mener des consultations conjointes sur ces enjeux pour compléter les consultations propres à chaque ministère.
- **Participation limitée de la haute direction.** Le choix d'un représentant du ministère dans le processus de consultation envoie un message significatif quant à l'importance que le ministère accorde à la consultation et au sujet lui-même. Certains ministères ont délégué des représentants d'un niveau suffisamment élevé pour qu'ils puissent exercer une certaine autorité lors de la transmission des commentaires des participants et de leur intégration dans les stratégies; d'autres ministères ont délégué des représentants de niveau beaucoup moins élevé. Les participants ont remarqué la différence.

Source : Chapitre 2, Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable, 1999

d'efforts pour mettre en place des systèmes de gestion appropriés, donnent la priorité aux besoins en formation et appliquent les pratiques d'autoévaluation et d'examen de la gestion nécessaires pour faciliter la prise de mesures correctives.

47. Je m'attends à ce que les ministères redoublent d'efforts pour mettre en place des systèmes de gestion à l'appui de la mise en oeuvre de la stratégie — à ce qu'ils passent de la parole aux actes.

Créer une vision propre au « gouvernement du Canada »

48. Les responsabilités relatives à l'environnement et au développement durable sont partagées dans l'ensemble du gouvernement. Dès lors, le gouvernement a choisi d'adopter une approche décentralisée pour promouvoir son programme global de développement durable; chaque ministre doit rendre compte des progrès accomplis en conformité avec son mandat.

49. Toutefois, de nombreux participants à la première série de stratégies ont insisté sur l'importance de créer une vision du développement durable qui soit propre au « gouvernement du Canada ». Les ministères pourraient alors travailler de concert en s'appuyant sur un cadre commun et cohérent d'objectifs de développement durable.

De nombreux participants à la première série des stratégies ont insisté sur l'importance de créer une vision qui soit propre au « gouvernement du Canada ».

50. Dans les rapports précédents, j'ai indiqué que certains des problèmes les plus pressants auxquels les gouvernements font face aujourd'hui relèvent du mandat de plusieurs ministères et de compétences de plusieurs administrations. Une coordination efficace, au-delà des mandats particuliers et des sphères de compétences, est donc essentielle pour atteindre les objectifs de développement durable du Canada. Je m'attends à ce que les ministères unissent leurs efforts dans les secteurs de responsabilité partagée.

Pièce 8

L'examen, par le commissaire, de la mise en oeuvre des stratégies de développement durable, 1999

Les ministères sont tenus de présenter chaque année au Parlement un rapport sur la mise en oeuvre de leur stratégie. Selon leur premier rapport sur les progrès réalisés et l'information connexe, les ministères ont jusqu'ici accompli environ onze pour cent de ce qu'ils s'étaient engagés à faire dans leur stratégie. La mise en oeuvre des plans d'action par les ministères marque des progrès.

Toutefois, l'information fournie par les ministères variait grandement. Elle était pour la plus grande partie loin d'être conforme aux *Lignes directrices pour la préparation des rapports sur le rendement présentés au Parlement* du Secrétariat du Conseil du Trésor, rendant ainsi difficile de déterminer si les stratégies sont sur la bonne voie et si des mesures correctives s'imposent. Nous nous attendons à ce que la qualité des rapports s'améliore de façon marquée à mesure que les ministères établiront des cibles claires et mesurables, comme nous l'avions recommandé l'année dernière, et à ce qu'ils fassent un meilleur usage des lignes directrices.

Les ministères viennent tout juste de commencer à établir des pratiques pour appuyer la mise en oeuvre de leur stratégie, et des écarts importants existent par rapport au point repère ISO 14001. Ils n'ont pas encore adopté de méthode systématique pour cerner leurs priorités, définir les attentes à l'égard de la gestion, attribuer la responsabilité des résultats, déterminer les besoins en formation connexes aux niveaux inférieurs de l'organisation. Ils n'ont pas encore effectué d'autoévaluations, lesquelles permettraient une amélioration continue.

Par conséquent, les pratiques de contrôle de gestion actuelles que les ministères appliquent à la mise en oeuvre de leur stratégie ne donnent pas l'assurance que leur plan d'action sera mis en oeuvre de manière uniforme ni que leur stratégie donnera les résultats escomptés. Pour pallier cette lacune, nous avons recommandé que les ministères redoublent d'efforts pour mettre en place des systèmes de gestion appropriés, donnent la priorité aux besoins en formation et appliquent les pratiques d'autoévaluation et d'examen de la gestion nécessaires pour faciliter la prise de mesures correctives.

Source : Chapitre 1, Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable, 1999

Conclusion

Le soutien de la haute direction est essentiel pour passer de la parole aux actes.

51. Les pays du monde entier travaillent à améliorer leur performance à l'égard de la protection de l'environnement et de la promotion du développement durable. La date pour démontrer des progrès mesurables en vue du développement durable a été fixée à 2002, soit dix ans après le Sommet de la Terre de Rio.

52. Les stratégies de développement durable que les ministères sont en train de préparer constituent un outil important pour remplir l'engagement du Canada. Avec leur première stratégie, les ministères se sont mis en route; ils doivent maintenant avancer à grand pas.

53. Le présent document présente mes vues sur la manière d'y parvenir. Les ministères doivent évaluer leur première stratégie, en consolider la planification et accélérer le développement des systèmes de gestion nécessaires pour que les stratégies permettent de passer de la parole aux actes. Le soutien, la participation et l'engagement de la haute direction sont essentiels pour que l'organisation avance dans la voie du progrès.

Annexe A

Organisations tenues par la *Loi sur le vérificateur général* de préparer une stratégie de développement durable

Présentement, vingt-cinq organisations sont tenues par la *Loi* de préparer une stratégie de développement durable et de la déposer à la Chambres des communes.

- Affaires indiennes et du Nord Canada
- Agence canadienne de développement international
- Agence canadienne des douanes et du revenu
- Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec
- Agence de promotion économique du Canada atlantique
- Agence Parcs Canada
- Agriculture et Agroalimentaire Canada
- Anciens Combattants Canada
- Citoyenneté et Immigration Canada
- Défense nationale
- Développement des ressources humaines Canada
- Diversification de l'économie de l'Ouest Canada
- Environnement Canada
- Industrie Canada
- Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
- Ministère des Finances
- Ministère de la Justice
- Ministère du Patrimoine canadien
- Pêches et Océans
- Ressources naturelles Canada
- Santé Canada
- Secrétariat du Conseil du Trésor
- Solliciteur général Canada
- Transports Canada
- Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Organisations ayant présenté volontairement une stratégie de développement durable

En 1997, quatre organisations ont volontairement préparé une stratégie de développement durable et l'ont déposée à la Chambre des communes.

- Agence canadienne d'évaluation environnementale
- Bureau du vérificateur général du Canada
- Gendarmerie royale du Canada
- Service correctionnel Canada

Annexe B

Comment avoir accès aux premières stratégies de développement durable

Tous les ministères et organismes ont affiché leur stratégie de développement durable sur Internet. Nous avons établi, sur le site Web du vérificateur général du Canada, des liens à ces stratégies.

Pour y avoir accès, veuillez suivre les étapes suivantes :

tapez l'adresse :	http://www.oag-bvg.gc.ca
cliquez sur :	commissaire à l'environnement et au développement durable
cliquez sur :	stratégies de développement durable
cliquez sur :	stratégies fédérales
cliquez sur :	le ministère ou l'organisme de votre choix